

L'européanisation indirecte des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : le cas des politiques publiques de concurrence en Pologne et en République tchèque

Le poids symbolique du « retour à l'Europe » dans la chute des régimes communistes en 1989, puis la progression de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne, soulignent les liens existant entre la préparation à l'adhésion à l'Union et les transformations des structures politiques des pays d'Europe centrale au cours des années 1990. Cet article interroge l'équivalence, parfois établie de manière implicite, entre pré-adhésion et réformes structurelles¹, en étudiant plus précisément les politiques menées dans l'optique du rapprochement avec la CEE. L'idée selon laquelle une référence à l'Europe communautaire fut l'unique force motrice des transformations de ces pays après la chute du communisme, est confrontée à une étude des pratiques et des représentations de leurs acteurs institutionnels chargés de la préparation à l'adhésion.

La problématique de l'européanisation et de la transformation de la gouvernance est peu usitée dans les analyses de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne, bien qu'elle constitue le cadre d'un nombre croissant d'études des interactions entre Etats membres et institutions communautaires (Hassenteufel et Surel, 2000 ; Larat et Kohler-Koch, 2000). La faible conceptualisation de l'impact de la pré-adhésion sur les structures politiques des pays d'Europe centrale, au moment où celles-ci se transformaient, découle d'une dichotomie entre analyse du post-communisme et études européennes, qui consiste à considérer les phénomènes d'européanisation comme étant limités aux pays membres de l'UE².

Nous souhaitons renverser cette perspective en se plaçant du point de vue des pays candidats et non de l'Union, pour s'interroger sur leur européanisation préalable à l'adhésion. L'acquis devant être repris par ces pays peut en effet être considéré comme une synthèse des normes communautaires d'action publique, et le processus de préparation à l'adhésion, comme une forme d'européanisation indirecte. Afin de ré-introduire les acteurs des pays d'Europe centrale dans l'analyse, nous étudierons la manière dont ils ont construit l'objectif d'intégration européenne comme un enjeu de politique publique. Le cadre théorique d'une telle étude sera présenté ci-dessous, avant d'être appliqué au cas de la politique de concurrence en Pologne et en République tchèque, entre 1990 et 2001³.

Le cadre théorique de l'européanisation des pays candidats à l'adhésion

Malgré la place croissante des travaux portant sur l'élargissement dans le champ des études européennes, et le fait que la perspective d'adhésion ait souvent constitué l'arrière-plan des analyses du post-communisme, peu de recherches furent centrées sur les liens entre transformations post-communistes et préparation à l'intégration.

¹ Cette thèse fut avancée par les acteurs politiques et administratifs des pays post-communistes les plus favorables à l'adhésion, ainsi que par certains observateurs scientifiques insistant sur la stimulation réciproque de la sortie du système de type soviétique et de l'adaptation aux exigences de l'UE. Citons par exemple l'expression de « cercle vertueux » entre intégration, association et transformation (Lippert, 1998 : 22).

² A l'exception de Fink-Hafner, 1999, et de Goetz, 2001.

³ Les éléments empiriques de cette analyse, y compris les entretiens effectués avec les acteurs institutionnels, sont tirés de notre thèse de doctorat de science politique sur « La construction de l'enjeu européen dans trois pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : une analyse comparée de la Hongrie, la Pologne et la République tchèque », soutenue à l'IEP de Paris en octobre 2002.

L'abondante littérature sur le post-communisme, portant sur les réformes institutionnelles, les politiques économiques ou encore les partis politiques, produisit très peu d'analyses systématiques de l'impact de la pré-adhésion sur les systèmes politiques. La perspective de l'intégration de ces pays à l'UE fut étudiée à partir de deux types d'approches : l'examen des relations politiques et commerciales entre les pays associés et l'Union, ainsi que des présentations statiques de leur degré de préparation à l'adhésion. Il devint donc courant d'analyser les réformes économiques, sociales et juridiques de ces pays comme un ajustement aux normes communautaires. Ces travaux centrés sur la reprise de l'acquis laissèrent cependant dans l'ombre les phénomènes d'appropriation de la contrainte dans les pays candidats. De même, les études des relations entre les pays candidats et l'UE qui envisageaient celle-ci comme un « facteur externe » dans leurs transformations structurelles, négligèrent les mécanismes concrets des interactions entre les acteurs institutionnels communautaires et ceux des pays d'Europe centrale. Qu'elles se soient inscrites sous l'angle de la diffusion transnationale des normes ou de la dimension internationale des démocratisations, elles restèrent en effet à un niveau élevé de généralisation (Pridham, 2000).

L'eupéanisation constitue une approche rarement utilisée dans les analyses de l'élargissement de l'UE. Certaines études de la préparation des pays d'Europe centrale à l'adhésion se sont référées à l'idée d'eupéanisation dans un sens téléologique, en l'assimilant au retour à un développement historique contrarié par la Guerre froide, au « retour à l'Europe ». On considéra alors que la reprise des liens avec l'Europe occidentale répondait à des besoins identitaires et symboliques majeurs, sans s'interroger sur les controverses suscitées par la perspective d'adhésion, lorsque celle-ci s'incarna dans des politiques publiques et dans la définition concurrentielle d'offres politiques. Dans un second temps, des analyses plus rigoureuses de l'eupéanisation des pays candidats furent réalisées, qui se placèrent au niveau macro-politique, celui des structures institutionnelles et des grandes orientations de réforme, sans descendre au niveau méso-politique pour examiner l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Goetz, 2001). Si l'impact institutionnel de la pré-adhésion fut parfaitement mis en évidence, l'utilisation de ces cadres institutionnels par les acteurs pour se positionner par rapport aux normes communautaires demeura peu analysée. Envisager l'eupéanisation empiriquement, par le prisme d'une étude de cas, permet en revanche de produire des hypothèses empiriquement testables, sur la base d'éléments théoriques généraux.

L'analyse des changements de politique publique induits par la perspective de l'intégration à l'UE pose deux questions connexes : celle du changement de politique publique au sens large dans les pays post-communistes, et celle de l'influence de la gouvernance communautaire sur leurs systèmes politiques, tant sur le plan des cadres institutionnels que du contenu des politiques menées. Leurs configurations d'acteurs, définissant les répartitions de ressources politiques et juridiques, pouvaient en théorie être déterminées par trois éléments : la réforme des cadres constitutionnels au moment de la chute des régimes communistes, les redéfinitions ultérieures des rapports entre pouvoir législatif et exécutif suivant des dynamiques endogènes, et enfin, le développement des relations avec la CEE/UE.

Les réformes des politiques publiques dans les pays candidats auraient pu être fortement influencées par la pression à l'adaptation exercée la CEE, étant donné l'équivalence souvent proclamée entre transformations structurelles et préparation à l'adhésion. Dans cette hypothèse, le contexte de fluidité institutionnelle, de rejet de l'héritage communiste et de

recherche de légitimité, auraient accru l'ouverture de leurs élites aux modèles extérieurs. D'autre part, des incitations particulières à l'adaptation auraient pu découler de l'ampleur des tâches de la préparation interne, liées à la situation de transformation de ces pays, et de la volonté de progresser rapidement vers l'adhésion. Inversement, la complexité de la gouvernance à niveaux multiples dans l'UE et la moindre socialisation communautaire de leurs acteurs auraient pu réduire leur européanisation par rapport à celle des pays membres.

Pour tenter de répondre à ces questions, nous nous interrogerons sur les mécanismes de la diffusion de l'acquis communautaire et sur les acteurs qui le portèrent dans les systèmes politiques des pays candidats, en distinguant le niveau d'analyse macro-politique du niveau méso-politique.

1.1. Européanisation et transformations post-communistes : le niveau macro-politique

La notion polysémique d'européanisation s'inscrit dans une tradition d'études empiriques comparatives, portant sur les changements des comportements des acteurs étatiques et non étatiques produits par l'adhésion à la CEE/UE. L'analyse de l'européanisation « descendante » porte sur l'impact de l'institutionnalisation du niveau communautaire de décision politique sur les structures politiques nationales, à partir de l'examen de la pression à l'adaptation exercée par le mode de gouvernance communautaire, et des réactions différenciées qu'elle suscite dans les systèmes politiques au niveau national. L'objet de la recherche consiste à mettre au jour les causes de ces divergences entre pays, c'est-à-dire les configurations institutionnelles et les jeux des acteurs conduisant à la ré-interprétation des contraintes communautaires selon des modalités singulières (Radaelli, 2000a ; Bulmer et Lequesne, 2002).

Si le recours à la problématique de l'européanisation dans le cas des pays candidats à l'adhésion suscite des questionnements méthodologiques et théoriques particuliers, celle-ci constitue une approche suffisamment souple pour pouvoir être aménagée.

Il importe tout d'abord de centrer l'analyse sur les processus d'adaptation auxquels la préparation à l'adhésion donna lieu, sans postuler que celle-ci mènerait inmanquablement à une convergence finale entre Etats. L'emploi des notions d'adaptation et de convergence pour analyser un processus inachevé pose des problèmes méthodologiques familiers des spécialistes de l'étude des transformations post-communistes. Ce type de questionnement peut acquérir une dimension téléologique et normative, qui amène à analyser les systèmes politiques en mettant en évidence ce qu'ils ne sont pas encore, mais seront bientôt, par rapport à une vision idéalisée de la gouvernance communautaire.

Le second défi de l'approche par l'européanisation consiste à isoler l'effet de la variable européenne, par rapport à d'autres facteurs de changement impulsés au niveau mondial ou totalement endogènes. Cette difficulté est accrue dans le cas des pays candidats, où l'ensemble des systèmes politiques a connu des transformations profondes après la chute des régimes communistes. Il est donc impossible de distinguer, comme l'impliquerait une définition fonctionnaliste de l'européanisation, d'une part des structures relativement stables, et de l'autre des ajustements rendus nécessaires par la préparation à l'adhésion.

La troisième difficulté posée par le recours au concept d'européanisation dans les pays candidats, tient à l'extériorité de leurs acteurs institutionnels par rapport aux structures de l'Union européenne. Le cadre d'analyse de l'européanisation fut en effet construit à partir de l'examen des interactions institutionnalisées entre niveau national et supranational dans

l'Union, et entre acteurs étatiques et non étatiques. Or les relations inter-institutionnelles entre l'UE et les pays candidats ont évolué selon la progression de la pré-adhésion, et ces derniers ne participaient pas à la définition des normes communautaires. Dans un processus d'élargissement caractérisé par une forte asymétrie entre les deux parties, la seule marge de manœuvre des gouvernements d'Europe centrale consistait à jouer sur le calendrier des mesures prises pour adopter le droit communautaire, en négociant des clauses d'opt-out temporaires justifiées par les difficultés des transformations internes⁴.

Cette absence d'influence en amont implique de limiter l'analyse à l'eupéanisation « descendante ». Toutefois, les pays candidats s'engagèrent dans un processus continu de négociations avec l'UE, impliquant de multiples lieux et acteurs. Les négociations peuvent même être considérées comme le mode privilégié d'extension de la gouvernance communautaire hors des frontières de l'Union, avec la création d'un « ordre négocié » par lequel celle-ci et les pays voisins s'engagèrent dans une série de discussions continues « dont le résultat importait autant que le processus lui-même » (Friis et Murphy, 1999 : 215). L'eupéanisation consista donc, pour les pays post-communistes, en un dialogue constant avec une entité extérieure, avec laquelle ces Etats entretenaient des relations diplomatiques s'ajoutant aux relations techniques accompagnant la reprise de l'acquis. S'il convient de bien distinguer deux niveaux d'interaction - entre les pays candidats et l'UE d'une part, et entre les acteurs institutionnels de ces pays, d'autre part, une telle distinction n'implique aucune séparation hermétique entre ces deux espaces.

Notre hypothèse centrale est la suivante : si la préparation à l'intégration à l'Union européenne a constitué une référence majeure des acteurs institutionnels polonais et tchèques dans la conduite des réformes structurelles, c'est parce qu'elle fut une ressource et une contrainte dans la transformation de leurs systèmes politiques. La construction de la future intégration comme un enjeu de politique publique permit en effet de légitimer les stratégies de certains acteurs, mais constitua également une contrainte, sous forme de pression à l'adaptation de l'action publique. D'autre part, l'usage du concept d'eupéanisation vise à analyser les facteurs introduisant de la diversité dans la reprise de l'acquis. Nous émettons donc une seconde hypothèse, celle d'une eupéanisation inégale impliquant une double divergence : entre les pays, car les configurations institutionnelles nationales auraient défini de manière singulière les modes d'incorporation de la norme communautaire dans les systèmes politiques nationaux, et selon la progression du processus de pré-adhésion, avec une accentuation des propriétés de ressource/contrainte de la variable européenne au cours de la décennie étudiée.

L'eupéanisation est une notion à multiples entrées. Le néo-institutionnalisme permet de s'interroger sur les mécanismes du changement politique en contournant l'opposition entre « path dependence » et « transitologie » caractéristique de l'analyse du post-communisme (Dobry, 2000).

Le néo-institutionnalisme présente l'avantage de prendre en compte l'historicité des institutions politiques, mais aussi les acquis de l'individualisme méthodologique, en postulant que les acteurs mobilisent leurs ressources selon les perceptions de leurs intérêts, et selon les normes guidant leurs actions (March et Olsen, 1984). Cette approche montre le poids du passé dans la structuration des cadres institutionnels et normatifs entourant l'action publique dans chaque pays, qui sont à l'origine de la « logique de l'adéquation » pouvant ensuite déterminer diverses *traductions* du référentiel communautaire (Pierson, 1997). Cette perspective amène

⁴ L'UE affirma cependant, au sommet d'Helsinki de décembre 1999, que les domaines liés au marché intérieur pourraient uniquement faire l'objet de périodes transitoires « courtes et peu nombreuses ».

ainsi à nuancer l'idée de la diffusion d'une norme communautaire unique dans les Etats candidats, en mettant l'accent sur les ré-interprétations, au niveau national, des éléments constitutifs de l'acquis communautaire.

La théorie de l'isomorphisme institutionnel complète ce cadre analytique en soulignant l'existence de ressources et de contraintes extérieures aux systèmes politiques nationaux, tirées du système communautaire, et pouvant être utilisées pour les positionnements au niveau interne. Elle invite donc à s'interroger sur les combinaisons de ressources héritées et de ressources extérieures dans la définition des comportements stratégiques des acteurs. Trois formes d'adaptation des systèmes politiques des pays candidats doivent être distinguées. La première forme d'adaptation, de nature *coercitive*, découlerait d'un rapport de dépendance politique et économique envers la CEE/UE. Ces pays pourraient également connaître un phénomène d'isomorphisme *mimétique*, par lequel l'incertitude de la période de transformation conduirait à imiter des organisations existantes. Enfin, les pressions *normatives* pourraient être liées à l'attraction exercée par l'organisation servant de modèle, avec une référence au symbole de stabilité et de prospérité que constituait la CEE (DiMaggio et Powell, 1983). Les transferts de légitimité sont au centre de ce type d'analyse, et soulignent l'importance de la justification normative des politiques de pré-adhésion par les acteurs.

L'objet de l'analyse de l'eupéanisation indirecte est ainsi construit comme l'étude du changement des objectifs et des instruments des politiques publiques dans les pays candidats après la chute des régimes communistes, en prenant pleinement en compte les effets de l'institutionnalisation des relations avec la CEE/UE. Mais une interrogation demeure : comment opérationnaliser ces approches néo-institutionnalistes, quels outils théoriques utiliser pour étudier les mécanismes concrets de la reprise des normes communautaires au niveau méso-politique?

1.2. Les effets de l'institutionnalisation des relations avec la CEE au niveau méso-politique

Bien que l'eupéanisation des pays candidats demeurât un objet d'étude marginal, un constat s'impose : la contrainte extérieure pesant sur les réformes post-communistes prit la forme d'une contrainte communautaire dès le début des années 1990, lorsque la CEE définit une politique orientale marquée par la conditionnalité, avant d'utiliser une perspective d'élargissement pour gérer ses relations avec les pays voisins (Mayhew, 1998). La diffusion des valeurs et des pratiques communautaires de l'action publique passa par deux canaux : les négociations au sujet de la mise en œuvre des accords d'association signés fin 1991, et l'obligation de reprise de l'acquis communautaire dans sa totalité.

L'hypothèse de cette analyse au niveau méso-politique est la suivante : gérer la pré-adhésion consista, pour les acteurs institutionnels des pays candidats, à transformer la pression à l'adaptation exercée par l'UE, en une ressource pour les transformations internes. Cette hypothèse amène à étudier la construction de la préparation à l'adhésion comme un enjeu de politique publique, c'est-à-dire un « objectif de l'action gouvernementale perçu comme prioritaire en rapport avec les problèmes les plus saillants du moment » (Garraud, 1990, 21). Dans cette perspective, l'approche cognitive des politiques publiques permet d'étudier les logiques et les pratiques des acteurs des pays candidats qui ont répondu aux pressions communautaires à l'adaptation.

La reprise des normes communautaires est le premier objet de l'analyse. Il s'agit de s'interroger sur la manière dont les acteurs institutionnels ont inscrit les changements de

l'action publique impliqués par la pré-adhésion, dans le cadre de la redéfinition de la gouvernance induite par la chute des régimes communistes. Le second angle d'approche porte sur les tensions potentielles entre logiques endogènes et logiques exogènes de changement, et donc sur les *traductions* de l'acquis communautaire sous l'influence des trajectoires nationales de transformation. La reprise de l'acquis peut ainsi être étudiée à travers les articulations des trois variables « intérêts, institutions et idées » sous-tendant les politiques publiques (Surel, 1998), afin de prendre en compte deux facteurs explicatifs : les configurations et les préférences des acteurs.

La pression à l'adaptation s'exerça dans les pays post-communistes sous la forme d'une incitation à la reprise du *référentiel global* de la politique publique communautaire, c'est-à-dire du « cadre général de l'action publique, à laquelle il donne son sens et sa légitimité » (Muller, 1998 : 26)⁵. Ce référentiel peut être saisi sur deux supports. La CEE produisit des « guides d'action » qui définirent les objectifs d'adaptation des pays post-communistes en présentant de manière synthétique et didactique le contenu de l'acquis communautaires - comme les accords d'association, les conclusions du Conseil de Copenhague de 1993 et le « Livre blanc pour la préparation des pays associés à l'intégration au marché intérieur ». Les évaluations annuelles du degré de conformité avec l'acquis communautaire de leurs politiques publiques et de leurs structures institutionnelles, à partir de 1997, s'accompagnaient également de rappels des éléments principaux du référentiel communautaire.

La *traduction* des normes communautaires dans les pays candidats sera analysée ici à travers la dimension discursive des politiques de préparation à l'intégration, pour étudier les liens du discours avec les jeux de pouvoir. Les discours de politique publique constituent en effet des ressources utilisées dans le but d'engendrer des actions, et les structures cognitives d'une politique publique sont « le produit concret d'un processus politique au sein duquel les acteurs concernés fournissent et diffusent interprétations, récits et paradigmes. Dans ce processus même, les acteurs peuvent alors utiliser la connaissance comme ressource (...) Une fois accepté comme un ensemble de conceptions partagées concernant une politique, un récit dominant « encadre » les choix et réoriente les préférences » (Radaelli, 2000b : 256). Sans réifier les discours de politique publique, dont peuvent s'écarter les pratiques gouvernementales, nous voudrions montrer comment des doctrines d'intégration furent élaborées pour tenter de légitimer les réformes de politique publique induites par la future adhésion à l'UE en les inscrivant dans le cadre des transformations structurelles. Les interdépendances entre transformation et pré-adhésion sont en effet apparues dans les légitimations conjointes des deux processus de la part des acteurs les plus favorables à l'intégration.

Cette démarche sera appliquée à l'étude du cas de la politique de la concurrence, et plus particulièrement à la réglementation des aides d'Etat. Ce secteur fut choisi pour plusieurs raisons comme champ d'analyse empirique. Jugée cruciale par la Communauté dès 1991, la politique de la concurrence fut l'un des volets de la reprise de l'acquis communautaire sur lesquels insistèrent les accords d'association. Cette longue pression à l'adaptation passa par des phases identifiables qui permettent de mettre en évidence le resserrement progressif de la contrainte communautaire sur les politiques menées dans les pays candidats. Par ailleurs, la protection des conditions de la concurrence économique, en tant que base de l'économie de

⁵ La notion de référentiel permet de souligner la cohérence extérieure de l'acquis communautaire présenté aux pays candidats, en excluant de l'analyse les conflits entre acteurs pendant sa construction et sa mise en œuvre dans l'UE.

marché, fut un objectif de politique publique prioritaire après la chute des régimes communistes, possédant une légitimité intrinsèque indépendamment de la perspective d'adhésion. Nous tenterons de montrer comment la construction du problème de politique publique « réglementation des aides d'Etat » fut de plus en plus influencée par le référentiel communautaire, et comment les interactions entre les pays candidats et la CEE ont redéfini l'équilibre entre les déterminants internes et externes de leurs politiques publiques.

La démarche comparative vise à dégager des interprétations générales de l'eupéanisation indirecte, à partir de l'examen de variables permettant d'expliquer les singularités nationales. Le choix des deux pays considérés dans cette recherche, la Pologne et la République tchèque, repose sur une logique de similarité et de contraste⁶. Ces deux Etats, présentés par l'UE comme appartenant au « groupe de tête » de l'Europe centrale, possèdent d'évidentes proximités découlant de leur appartenance passée au bloc socialiste, de la chute simultanée de ces régimes et des processus de transformation. Mais des contrastes apparaissent immédiatement, tout d'abord parce que chacun d'entre eux connut un type particulier de régime communiste qui laissa des héritages singuliers sur le plan politique et économique⁷. Ce constat pose la question du poids respectif des jeux stratégiques des acteurs, de l'héritage et de la contrainte externe dans l'élaboration des politiques d'intégration. Nous retracerons la logique et le cadre temporel des réformes définissant des trajectoires propres à chaque pays, à partir du lancement des politiques de stabilisation et de libéralisation en 1989-1990, selon les choix initiaux et les préférences politico-idéologiques des différentes équipes dirigeantes.

Précisons enfin que sur le plan institutionnel, la préparation à l'intégration à l'Union européenne se traduisit par des réformes des structures existantes, avec la création « d'euro-départements » chargés de gérer les relations avec l'UE dans les Ministères et autres organes centraux de gouvernement. Des *arènes* et des *forums*⁸ de coordination de la préparation à l'intégration furent également mis en place. Au terme de développements institutionnels endogènes que nous ne pouvons détailler dans le cadre limité de cet article, les *arènes* des politiques de pré-adhésion prirent dans les deux pays la forme de Cabinets inter-ministériels, sous l'égide des Premiers ministres. Un *forum* s'est progressivement renforcé en République tchèque au sein des Ministères des Affaires étrangères (dénommé Comité gouvernemental de Mise en Œuvre de l'Accord d'Association puis Secrétariat d'Etat pour l'Intégration européenne), tandis qu'en Pologne, l'Office du Comité de l'Intégration européenne (UKIE), placé sous la responsabilité du Premier ministre, a supplanté le Ministère des Affaires étrangères sur le plan de la préparation interne à l'adhésion dans la seconde moitié des années 1990⁹.

⁶ Nous nous inscrivons dans l'approche comparative dite « *most similar* », qui permet de contrôler les écarts étrangers aux corrélations entre les variables indépendantes et les variables dépendantes mises en évidence dans la recherche - la variable indépendante étant dans ce cas la pression communautaire à l'adaptation des politiques publiques (Przeworski, 1970).

⁷ Plusieurs tentatives de libéralisation pendant les années 1970 avaient provoqué un fort endettement en Pologne, et le pays se trouvait dans une profonde crise économique. En Tchécoslovaquie, les conditions économiques étaient relativement plus favorables en 1989, grâce à la politique économique orthodoxe menée à partir de la normalisation de la fin des années 1960. Le fort degré d'étatisation et la dépendance de l'économie tchécoslovaque envers les marchés du CAEM impliquaient toutefois une réforme complète du système (Chavance, 1994).

⁸ Les *forums* sont les lieux où se déroulent les débats d'experts au sujet des politiques publiques. Dans les *arènes* se font les prises de décision de nature proprement politique (Jobert, 1992).

⁹ Ce qui amène à nuancer la distinction théorique entre forum et arène : l'UKIE, créé en 1996, s'est autonomisé au point de devenir une structure quasi-ministérielle. Le Ministère des Affaires étrangères est resté responsable

Des médiateurs¹⁰ de la politique de concurrence ont par ailleurs eu pour tâche d'adapter les référentiels sectoriels de cette politique aux exigences de l'acquis communautaire. Du fait de la position d'extériorité des pays candidats, la gestion de la « transaction global/sectoriel » qui définit le rôle de ces acteurs s'est accompagnée de la gestion des relations avec la CEE/UE. Les médiateurs ont ainsi produit des programmes de préparation à l'intégration reprenant les *normes* et les *valeurs* communautaires¹¹, et ont joué le rôle d'interface avec la Commission européenne.

2. L'eupéanisation des politiques de concurrence en Pologne et en République tchèque : 1989-2001

Les politiques publiques d'intégration ont évolué selon les grandes phases des relations entre l'Union et les pays candidats, délimitées par les Conseils de Copenhague en 1993 et de Luxembourg en 1997. Si une dynamique de pré-adhésion unissant ces pays se dégage ainsi, les « voies de développement » définies par chaque équipe gouvernementale ont également influencé le traitement des questions européennes sur le plan des doctrines d'intégration comme celui du contenu de la politique de concurrence.

2.1. 1989-1993 : Réforme des politiques publiques et rapprochement de la CEE

La redéfinition des normes et objectifs des politiques publiques dans les deux pays considérés répondit aux recommandations de la CEE après le lancement du programme d'assistance Phare en décembre 1989, mais découla aussi des priorités idéologiques et de la gestion des contraintes économiques, politiques et sociales internes dans les deux pays considérés. Dans les Accords d'association, la CEE présenta le contenu de l'acquis communautaire et émit des recommandations de réforme dans deux secteurs jugés cruciaux, à savoir les échanges commerciaux et la protection de la concurrence, pour lesquels ces accords firent la synthèse des articles du Traité de Rome (Mayhew, 1998)¹². Parce que le mode de légitimation interne des premières mesures de transformation fut largement fondé sur le thème du « retour à l'Europe » qui avait pour rôle de convaincre les populations d'accepter des sacrifices, les discours de politique économique furent rapidement liés aux discours de reprise de l'acquis communautaire.

La conjonction entre politique d'association et transformations structurelles correspondit en Pologne et en Tchécoslovaquie à un discours économique néo-libéral fondé

de la dimension politique des négociations d'adhésion et la prise de décision en matière européenne a été plus fragmentée en Pologne qu'en République tchèque.

¹⁰ Le médiateur étant « l'acteur ou le groupe d'acteurs qui se charge de l'opération de construction ou de transformation du référentiel de politique publique » (Muller, 1998 : 26).

¹¹ Quatre types d'idées de l'action publique peuvent être distingués : les *valeurs* sont les « représentations les plus fondamentales (...) sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter », les *algorithmes* sont les « relations causales qui expriment une théorie de l'action », les *normes* « définissent les écarts entre le réel perçu et le réel souhaité » sous forme de « principes d'action », et les *images* constituent des « vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes (qui) font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif » (Muller, 2000, 197).

¹² Articles 85 et 86 sur la lutte contre les monopoles, et article 92 sur la réglementation des aides d'Etat. Ce dernier pose le principe d'une interdiction des aides d'Etat, sauf dans certains cas définis de manière restrictive.

sur la *valeur* de l'économie de marché et la *norme* du désengagement de l'Etat de l'économie, synthétisés par *l'image* de la « thérapie de choc ».

La Pologne fut le pays pionnier en la matière. La vague de réformes du 1^{er} janvier 1990 devait permettre d'atteindre rapidement une « masse critique » jugée essentielle à la crédibilité du gouvernement et à la modification des comportements des agents économiques. Ainsi pourrait-on assurer l'irréversibilité des changements, puis stimuler de nouvelles réformes en profitant de la période de « politique extraordinaire » (Balcerowicz, 1995). Ce choix découlait de fortes préférences idéologiques néo-libérales et de la conviction que le système économique n'était plus réformable mais devait être modifié de fond en comble. La réforme polonaise suivit cependant un cheminement complexe, marqué par des réaménagements successifs après le premier train de mesures de 1990, avec l'adoption de mesures de compensation pour en atténuer les coûts sociaux.

Le gouvernement tchécoslovaque mit en œuvre une thérapie de choc plus tardivement, le 1^{er} janvier 1991, dans des conditions macro-économiques plus favorables. Ce programme exprima également un engagement politique et idéologique en faveur d'une vision néo-classique de l'économie, ainsi qu'une volonté de rupture franche avec le passé. Si le Ministre des Finances, Václav Klaus, décida de ne pas suivre la « voie polonaise » dans sa radicalité, son objectif officiel fut cependant « une économie de marché sans qu'aucun adjectif ne vienne compliquer ou obscurcir le sens de ce mot » (Klaus, 1994a : 21). Après sa nomination comme Premier Ministre en 1992, il mena une politique à la rhétorique néo-libérale, largement modérée dans la pratique par des mécanismes sélectifs d'intervention de l'Etat afin de garantir le niveau de vie de la population, un taux de chômage bas et la paix sociale.

Sur le plan institutionnel, les deux gouvernements établirent des Offices de protection de la concurrence en se référant au cadre juridique communautaire. Ces structures, chargées de lutter contre les monopoles, réglementèrent cependant peu les aides d'Etat, et aucun *médiateur* du référentiel communautaire des aides d'Etat ne fut créé.

En **Pologne**, un Office de protection de la concurrence (UOK) fut créé et une loi sur la lutte contre les pratiques monopolistiques fut adoptée en 1990. Les priorités de la politique de la concurrence, énoncées dans le programme gouvernemental d'octobre 1989, étaient la privatisation et le démantèlement des monopoles. En revanche, aucun cadre général de contrôle des aides d'Etat ne fut adopté, et le concept même d'aide d'Etat resta peu précisément défini. Le positionnement de l'UOK dans les structures institutionnelles fut fragile, puisque son Président avait un statut de fonctionnaire et pouvait être démis de ses fonctions à tout moment.

Le gouvernement **tchécoslovaque** créa un Office tchèque de la concurrence économique quand la privatisation par coupons fut lancée en avril 1991. Il fut situé à Brno et non à Prague, pour affirmer son autonomie vis-à-vis du gouvernement, bien que son Président ait été nommé par le Premier Ministre pour la durée de la législature et ait pu être révoqué par celui-ci. Puisque le contrôle des aides d'Etat était effectué par le Ministère des Finances, et que la concurrence ressortait également d'un Ministère à part entière, il n'existait aucun *médiateur* du référentiel communautaire dans l'ordre interne qui ait été indépendant du gouvernement. Cet Office fut transformé en Ministère de la concurrence économique en 1992. La loi sur la protection de la concurrence, inspirée par la loi allemande contre les cartels qui était entrée en vigueur en février 1991, fut amendée en République tchèque en 1993, conformément à l'acquis communautaire. Aucun cadre juridique général ne réglementa les aides d'Etat, et le Ministère des Finances fut chargé de leur contrôle (UOHS, 2001b).

Une période d'adaptation fut donc nécessaire pour que ces institutions acquièrent une autorité et une légitimité et les nouveaux acteurs de la politique de concurrence entamèrent un long travail de conviction des acteurs économiques nécessaire à un changement des pratiques. Les difficultés des transformations justifiaient le maintien d'aides d'Etat directes et indirectes pour la restructuration des grandes entreprises, des secteurs économiques ou des régions en difficulté. En outre les clauses des Accords d'association, tout en se référant au Traité, prévoyaient l'adoption ultérieure de « Règles de mise en œuvre » des clauses sur les aides d'Etat, ce qui introduisait une certaine souplesse dans les recommandations communautaires. Ces aides furent tolérées par la Commission européenne du fait de la récession touchant les pays associés, dès lors qu'elles ne perturbaient pas le commerce de la CEE avec ceux-ci.

De plus, un glissement s'opéra dans la définition des objectifs des politiques de concurrence, qui alla à l'encontre de la reprise de l'acquis. La protection de la concurrence s'était initialement incarnée dans des privatisations encouragées par la CEE, sous forme de politiques industrielles « horizontales » visant à renforcer le secteur privé. Les privatisations furent mises en œuvre selon les configurations institutionnelles existantes, ainsi que les priorités idéologiques et économiques des acteurs¹³. Cette libéralisation fut ensuite redéfinie avec l'émergence de politiques industrielles « verticales ».

Celles-ci firent l'objet d'un discours de politique publique à part entière **en Pologne**, où les retards de la privatisation poussèrent l'Etat à intervenir dès 1991 par une politique active de restructuration de l'industrie. Le départ de Leszek Balcerowicz à la suite des élections législatives d'octobre 1991 marqua d'autre part la réaffirmation du rôle régulateur de l'Etat. Le gouvernement Suchocka, constitué en juillet 1992, élaborait une politique industrielle active, notamment fondée sur le « Pacte pour l'Entreprise » qui fixa les règles du jeu entre l'Etat, le patronat et les syndicats¹⁴. Cette politique eut d'emblée un caractère horizontal et vertical avec un soutien aux « secteurs stratégiques », aux pôles de développement et aux secteurs jugés les plus prometteurs par des remises de dette fiscale, des garanties d'emprunts et un crédit à taux préférentiels. Des programmes contestés de restructuration dans certains secteurs-phares de l'industrie socialiste comme les chantiers navals, la sidérurgie et le secteur minier, furent également mis en place.

Bien que le gouvernement ait adopté une « Stratégie de mise en œuvre de l'accord européen » dès 1992, l'instabilité politique eut une influence négative sur la cohérence de la politique économique et de l'ensemble de la politique de préparation à l'intégration à la CEE. Un consensus se dégagait sur le plan du discours de politique publique quant à la nécessité d'un rôle actif de l'Etat dans une économie en transformation, dans le cadre du respect des règles de l'Accord européen (Gouvernement polonais, 1992).

En Tchécoslovaquie en revanche, l'intervention du gouvernement dans la restructuration de certaines grandes entreprises ne fut pas reconnue comme objectif légitime de la politique publique, bien qu'elle ait existé en pratique. Si le gouvernement se défendait de mener une politique industrielle quelconque, affirmant qu'il laissait librement jouer les lois du marché, les nouvelles institutions de protection de la concurrence économique se combinèrent cependant avec l'héritage institutionnel communiste dans un environnement incertain

¹³ Lors des trois vagues de privatisation effectuées de 1990 à 1995, le gouvernement tchécoslovaque mit l'accent sur la dimension idéologique de ce processus, avec l'ambition affichée de faire de chaque citoyen un propriétaire pour développer l'esprit d'entreprise. En Pologne en revanche, l'Etat dut d'abord gagner la confiance de la société envers le marché et faire des concessions aux syndicats avant de pouvoir privatiser (Stark, Bruszt, 1998).

¹⁴ Ce pacte social adopté après de longues négociations et malgré l'opposition des syndicats OPZZ et Solidarność traita des modalités de la participation des employés à la privatisation et contribua à stabiliser les processus socio-économiques.

(d'autant que l'administration héritée de l'ancien système manquait de compétences en matière d'analyse et de conseil). La persistance de formes de « paternalisme d'Etat » et la nécessité de restructurer les grandes entreprises produisirent un « paternalisme de marché » (Magnin, 1996 : 70).

Une telle hybridation caractérisa par exemple l'application de la nouvelle loi sur les faillites adoptée en 1992, conformément au droit communautaire. Pour éviter des réactions en chaîne des entreprises aux banques, et sous la pression des réseaux d'intérêt hérités du système communiste, le gouvernement qui cherchait à « maintenir les traditions industrielles nationales » suspendit la mise en œuvre de cette loi et participa activement à la restructuration des grandes entreprises sous forme de subventions directes, de garanties d'Etat pour de nouveaux crédits et de remise de dettes. Des subventions budgétaires directes furent en outre accordées à certains secteurs comme l'agriculture et les chemins de fer, et le gouvernement fit pression sur les banques d'Etat nouvellement privatisées pour qu'elles continuent à financer certaines grandes entreprises en difficulté (Chavance, Magnin, 2000 : 229).

Il y eut donc des ajustements permanents entre le discours et la pratique : le discours « dominant » (Radaelli, 2000b) sur la concurrence économique consista à nier la pertinence de toute politique industrielle et à valoriser l'esprit d'entreprise. Le Premier Ministre reconnut toutefois le paradoxe d'une transformation libérale devant éliminer les institutions et les pratiques perturbant l'ordre spontané du marché, mais qui passait par une responsabilité accrue de l'Etat pour créer les conditions nécessaires au libre fonctionnement de ce marché¹⁵.

Ainsi, la réforme des politiques de concurrence visa dans un premier temps à libéraliser l'activité économique par la privatisation. Ceci reflétait un isomorphisme de type normatif et mimétique par rapport à la CEE, mais correspondait aussi à la redéfinition des normes de l'action publique après la chute des régimes communistes. La dimension coercitive de cette adaptation au mode de régulation communautaire fut présente dès la signature des Accords européens : ceux-ci comportaient une clause de suspension des échanges en cas de distorsion de la concurrence, qui fut d'ailleurs la source de nombreux conflits commerciaux (Mayhew, 1998).

Si les pays associés furent soumis à des pressions similaires à l'adaptation, l'inscription des politiques de concurrence dans les trajectoires nationales de transformation provoqua des traductions différentes du référentiel communautaire. La mise en place de nouvelles structures institutionnelles ne se traduisit pas par un changement complet des pratiques, mais par des temporalités entrecroisées. Il émergea des configurations hybrides, dans lesquelles se combinèrent changements formels et comportements hérités.

2.2. 1993-1997 : Elaboration de politiques et de doctrines d'intégration

La CEE accepta, au Conseil européen de Copenhague de juin 1993, l'adhésion des pays européens ayant repris l'acquis communautaire dans sa totalité. Le référentiel communautaire en matière de concurrence fut défini plus précisément dans le *Livre blanc pour la préparation à l'intégration au Marché intérieur* de 1995. Les pays associés mirent des limites à la reprise de l'acquis en évoquant les difficultés rencontrées des transformations

¹⁵ Il exprima ainsi cette entorse au néo-libéralisme doctrinal : « Je crois en la main invisible d'Adam Smith et au système d'interactions humaines spontanées de Hayek. En même temps je suis conscient de la nécessité, surtout dans la construction initiale de ce système, de maintenir certaines régularités. Il est donc nécessaire dans cette phase d'accorder un large rôle de « construction » au centre économique, aux institutions dont le rôle dans la conduite de ce système, en temps normal, doit être minimal » (Klaus, 1994b : 74).

et en construisant des discours de politique publique partiellement concurrents de ceux de l'UE. Les objectifs et outils de l'action publique présentés dans les programmes nationaux de pré-adhésion, qui eurent également pour fonction de légitimer les politiques de préparation sur le plan interne, s'appuyèrent ainsi sur un référentiel communautaire adapté à chaque situation nationale.

Un changement de politique se produisit après les élections de 1993 en Pologne, la *valeur* de la croissance concurrençant celle de la réforme. La nouvelle coalition gouvernementale ne remit pas en cause les transformations entamées en 1990 mais ralentit la mise en œuvre de certaines réformes structurelles dont la privatisation de masse, et le Pacte sur l'Entreprise. La faiblesse du soutien parlementaire des gouvernements successifs produisit en outre une instabilité politique, et le positionnement ambigu de Solidarité entre monde politique et monde syndical eut un impact négatif sur la cohérence des programmes de réforme. Malgré la partition de 1993, les *normes* et *valeurs* de l'action publique définies au début de la transformation gardèrent leur prééminence en République tchèque. Le gouvernement poursuivit ses professions de foi néo-libérales, tout en menant une politique économique interventionniste (Chavance, Magnin, 2000). Le soutien de la société aux transformations structurelles fut plus fort que dans les pays voisins, et l'on nota une plus grande stabilité politique que dans l'ensemble de la région.

Ces doctrines et pratiques de politique économique contribuèrent à déterminer les politiques de concurrence menées dans chacun de ces deux pays associés. La Commission européenne souligna que la réglementation des aides d'Etat était l'une de leurs grandes faiblesses, sans pour autant effectuer de suivi étroit de leurs politiques publiques. Les *médiateurs* de la concurrence, ainsi que les forums de la pré-adhésion, produisirent des discours de réglementation des aides d'Etat fondés sur l'ajustement aux demandes de l'Union, mais tempéré par une prise en compte des difficultés des transformations économiques. Leur rôle resta cependant limité par la faiblesse de leurs ressources juridiques et politiques.

L'harmonisation législative se poursuivit en **Pologne** avec l'adoption controversée d'une nouvelle loi de concurrence en avril 1993. L'Office de la Protection de la Concurrence et des Consommateurs (UOKiK), devint responsable du suivi des aides d'Etat en 1995, après la résolution de conflits entre le Premier Ministre et le Ministre de l'Economie. En pratique son action fut limitée, il rencontra des problèmes d'accès à l'information et ne parvint pas à imposer un contrôle *ex ante* des aides d'Etat, faute de cadre juridique adéquat (Stasiak, 2001).

Le discours gouvernemental affirma par ailleurs la nécessité d'un équilibre entre la protection de la concurrence et les autres objectifs de la politique économique. La « Stratégie nationale d'intégration », adoptée en 1997 suite à une demande de la Diète, visait à convaincre les indécis en Pologne et à démontrer à l'UE le consensus en faveur de l'adhésion. Elle reprit les *valeurs, normes, et algorithmes* communautaires dans ses grands principes économiques. Si ce document resta bien souvent général sur le plan des mesures concrètes à adopter, il développa une thématique du « refus de la marginalisation » qui fut le fil directeur de l'ensemble des documents stratégiques adoptés par la suite. On note une ambivalence quant à l'intervention de l'Etat dans l'économie et l'ouverture commerciale, particulièrement en matière agricole, ce qui s'explique aisément par la focalisation des débats sur la préparation de l'agriculture à l'intégration. Des contradictions apparurent également entre la politique industrielle et la protection de la concurrence. Les aides du gouvernement et les protections temporaires du marché national ne furent par exemple pas exclues, « pour autant qu'elles ne freinent pas les restructurations des entreprises » (Gouvernement polonais, 1997 : 54).

De même, les dix-sept « Zones économiques spéciales » (ZES) créées entre 1995 et 1997, dans lesquelles les entreprises bénéficiaient d'aides fiscales contraires à l'acquis, furent

présentées comme un croisement original entre politique régionale et politique industrielle, dans un contexte budgétaire restrictif (Nowakowski, 2001). Le gouvernement polonais continua également à octroyer des aides indirectes et des aides à l'exportation, bien qu'elles aient été dénoncées par la Commission européenne (Commission européenne, 1997a : 24).

En **République tchèque**, le Ministère de la concurrence économique fut remplacé, lors des réformes institutionnelles consécutives aux élections de 1996, par un Office de protection de la concurrence économique (UOHS) rendu indépendant du gouvernement afin de renforcer ses pouvoirs. En raison du caractère horizontal de la politique de la concurrence, l'UOHS fut membre de droit du Comité gouvernemental de Mise en Œuvre de l'Accord d'Association, et ses avis devinrent contraignants pour toute décision gouvernementale. Toutefois, le contrôle des aides d'Etat continua à être effectué par une structure située au sein du Ministère des Finances.

Le décalage entre le discours et la pratique se poursuivit, avec une rhétorique néolibérale et une pratique interventionniste. Le gouvernement ne respecta pas le droit communautaire en matière de concurrence¹⁶, sans toutefois produire de discours de politique publique alternatif revendiqué comme tel. En outre les dirigeants tchèques étaient réticents envers tout document stratégique de pré-adhésion à moyen ou long terme¹⁷, et critiquaient le référentiel communautaire en matière économique et sociale. L'intégration à l'UE étant présentée comme le résultat spontané de la transformation structurelle, aucun programme global de préparation ne fut adopté et la reprise de l'acquis reposa uniquement sur des documents sectoriels. La République tchèque se trouva donc dans une situation paradoxale, caractérisée par une dissociation partielle de la transformation structurelle et de la préparation à l'intégration.

Mais les dirigeants conservateurs furent forcés d'accepter l'influence croissante de l'UE sur les politiques publiques. Celle-ci se manifesta par exemple en 1997, lorsque des renversements de tendance incitèrent le gouvernement à adopter des mesures d'austérité qui firent l'objet d'un conflit avec la Commission européenne. La visite du Premier ministre à Bruxelles avant l'introduction de ces mesures constitua une reconnaissance sans précédent de l'influence de l'UE sur la politique intérieure. Le gouvernement décida toutefois le maintien du dépôt à l'importation, jugé contraire aux dispositions de l'Accord d'association, jusqu'à ce que la Commission évoque des menaces de sanctions. Cette adaptation progressive ne fut pas sans heurts sur le plan interne, et des discours contradictoires de politique publique s'exprimèrent plus franchement lorsque l'emprise de l'ODS sur ses partenaires de coalition diminua, après les élections de 1996.

La seconde phase du rapprochement avec l'UE fut marquée en Pologne par l'élaboration de politiques publiques explicitement destinées à préparer l'adhésion. En République tchèque, la « main invisible du marché » devait assurer la préparation à l'intégration. La traduction du référentiel communautaire en matière d'aides d'Etat découla également des politiques générales de transformation. Si le contenu du référentiel diffusé par les *médiateurs* de la politique de concurrence s'élargit sur le plan du discours, avec le passage

¹⁶ La Commission européenne insista sur l'obligation de notification préalable des aides d'Etat et sur l'harmonisation législative en matière de concurrence. Elle déplora également l'absence d'un cadre juridique général réglementant les aides d'Etat (Commission européenne, 1997b : 23).

¹⁷ Selon un haut fonctionnaire tchèque, « il n'existait pas de document unique pour des raisons psychologiques. Après quarante ans de régime communiste où tout était planifié, les autorités avaient une certaine aversion pour tout « plan » ou document donnant des orientations trop précises » (Kubernát, 2001).

du contrôle de la privatisation à la réglementation des aides d'Etat, l'isomorphisme resta limité par leurs faiblesses juridiques et politiques.

2.3. 1997-2000 : La formalisation des politiques nationales d'intégration

Après l'ouverture de négociations d'adhésion en mars 1998, deux types de documents stratégiques d'intégration doivent être distingués. Le premier consista en une série de programmes d'adaptation à l'acquis communautaire en réponse aux demandes de la Commission¹⁸. Si la rédaction de ces programmes constitua un exercice utile de coordination dans les pays candidats, ils ne furent pas toujours de réels instruments de politique publique, dans la mesure où ils étaient contraints par les attentes communautaires et s'apparentaient parfois à une longue liste de priorités sans réelle hiérarchisation. La seconde source de la politique de préparation fut les programmes gouvernementaux généraux et sectoriels qui donnaient une image plus fidèle des priorités gouvernementales, et ont évolué avec les changements de gouvernements.

Dans cette dernière phase de pré-adhésion, l'UE insista de manière plus pressante sur l'harmonisation du cadre législatif et le renforcement des ressources des *médiateurs* de la concurrence (Commission européenne, 1998a : 26). En outre, ceux-ci jouèrent un rôle clé d'expertise dans les négociations d'adhésion, ce qui renforça leurs positions par rapport aux autres acteurs. Le lien entre réforme des politiques publiques et progression vers l'adhésion apparut plus clairement, puisque le chapitre de négociations « Politique de la concurrence » ne pouvait être clos avant l'adoption des mesures demandées par l'UE. Malgré les changements juridiques renforçant le contrôle des aides d'Etat, des discours de politique publique alternatifs se sont maintenus. Paradoxalement, les incitations de l'Union européenne au développement d'une politique régionale et d'une politique industrielle sont également entrés en contradiction avec la politique de concurrence, lorsque les gouvernements des pays candidats ont défini leurs modalités de manière incompatible avec l'acquis communautaire.

Les deux pays étudiés poursuivirent leurs réformes internes dans des contextes économiques et politiques différents. **En Pologne**, les conservateurs de retour au pouvoir en 1997 mirent en avant les *valeurs* de l'économie libérale et les *normes* du désengagement de l'Etat de l'économie, avec *l'image* d'une dernière phase des réformes garantissant l'adhésion à l'UE. Poursuivant son entreprise de traduction du *référentiel* communautaire, le gouvernement polonais adopta en juillet 2000, sous l'insistance du Parlement, un « Rapport sur les Bénéfices et les Coûts de l'Intégration à l'Union européenne » (Gouvernement polonais, 2000). Si le nouveau gouvernement eut toujours recours aux thèmes de la « crainte de marginalisation » et du « progrès civilisationnel » comme arguments pour l'adhésion, il développa également une vision plus assurée des priorités et des atouts du pays qu'en 1997. Le document contient des évaluations sectorielles plus fines que la Stratégie nationale d'Intégration, et les coûts de la non-adhésion furent discutés de manière plus précise.

¹⁸ Sur la base des Avis de 1997, chaque gouvernement élaborait un Programme national d'Adoption de l'Acquis (PNAA) en mars 1998. Les politiques d'intégration furent encadrées par des Partenariats pour l'Adhésion, préparés conjointement avec la Commission. Celle-ci publia aussi des Rapports réguliers sur les progrès de chaque pays vers l'adhésion. Tous ces documents furent adoptés annuellement.

En **République tchèque**, le gouvernement social-démocrate formé en juillet 1998 rompit avec le néo-libéralisme affiché par les équipes précédentes en mettant en avant la *valeur* de l'économie sociale de marché, la *norme* de l'interventionnisme et *l'image* du retour de l'Etat dans l'économie, avec un fort mimétisme par rapport au référentiel communautaire. Le document programmatique intitulé « Stratégie Economique d'Intégration à l'Union européenne : Compétitivité – Croissance – Emploi – Solidarité » de novembre 1998 présentait une vision générale de l'intégration à l'Union européenne et de ses liens avec les transformations structurelles (Gouvernement tchèque, 1998). Le gouvernement déclara accepter tous les aspects de l'intégration européenne, et notamment de la dimension sociale contestée par les dirigeants conservateurs depuis 1992. Cette adhésion au modèle communautaire sur le plan des *valeurs* de l'action publique s'accompagna d'une critique des approches « spontanées » de préparation à l'adhésion. La politique européenne participa donc de la distinction par rapport aux gouvernements précédents en donnant l'image d'une équipe dirigeante plus encline à répondre aux incitations de la Commission européenne - sans que cette adhésion rhétorique au référentiel communautaire ne signifiât la mise en pratique de toutes ses recommandations.

L'argumentation générale justifiant l'adhésion à l'Union mentionna brièvement la dimension politique de l'intégration pour se concentrer sur ses avantages économiques et financiers, en la présentant comme un outil pour renouer avec la croissance. Ce texte mêla critiques du libéralisme et professions de foi libérales, dans le double objectif de satisfaire l'Union européenne et les électeurs qui s'étaient prononcés pour une plus grande intervention de l'Etat dans l'économie.

Ainsi, l'adhésion proclamée au référentiel communautaire fut variable selon les pays considérés, mais également selon les équipes dirigeantes d'un même pays, qui utilisèrent à des degrés divers la contrainte et la ressource communautaire dans la formulation de leurs politiques publiques internes. Sur le plan du discours, les gouvernements des pays candidats réagirent de manière différente à la pression croissante à l'adaptation exercée par l'Union européenne. En pratique, ces réactions furent également diversifiées, selon les *traductions* des normes communautaires par les acteurs.

Les configurations institutionnelles qui définirent les ressources des différents acteurs influencèrent la reprise de l'acquis en matière de concurrence.

En **Pologne**, un Département des Aides d'Etat fut créé en juin 1999 à UOKiK, et une loi-cadre sur les aides d'Etat entra en vigueur, après plus de deux ans de débat, en janvier 2001. L'adaptation au référentiel communautaire intervint également de manière ponctuelle, comme dans l'amendement de décembre 2000 de la loi sur les ZES, qui mit leur fonctionnement en conformité avec le droit communautaire mais n'eut aucune valeur rétro-active.

La Commission européenne fut également associée à l'élaboration de programmes de restructuration de l'acier, et consultée au sujet de la loi sur les aides d'Etat. UOKiK agit comme un intermédiaire entre celle-ci et le gouvernement polonais. Malgré les nouvelles ressources juridiques à sa disposition, sa position institutionnelle resta délicate, en particulier dans ses relations le Ministère de l'Economie, responsable de la gestion des ZES. Celui-ci avait une obligation de transmission d'informations à UOKiK et devait recueillir son accord préalable pour toute décision. Cependant le *médiateur* resta dans une situation difficile car la Commission européenne exigeait qu'il soit indépendant, alors qu'il était « par définition, plus ou moins lié à un gouvernement » (Stasiak, 2001).

Si l'UOKiK fut l'acteur dominant dans l'élaboration interne de politique de concurrence, ces questions étaient décidées dans un Groupe de travail comprenant également des représentants de l'UKiE et de trois Ministères (Finances, Economie, Affaires étrangères), dans lequel les capacités de persuasion des représentants de l'Office de Protection de la Concurrence jouaient un rôle déterminant. UOKiK réussit à construire une légitimité et une autorité en matière de lutte contre les monopoles et de protection des consommateurs. Pour les aides d'Etat, la prise de conscience de règles à respecter fut moins développée, mais les représentants d'UOKiK affirmèrent également qu'il fallait faire preuve de nuance, sans postuler d'emblée que toute aide était inefficace ou clientéliste¹⁹. L'objectif était de les réglementer pour assurer la viabilité des entreprises concernées, en prenant en compte les spécificités des économies post-communistes.

Ces préférences et configurations d'acteurs influencèrent également la conduite des négociations d'adhésion. UKiE était représenté dans l'Equipe de négociation, et un Sous-Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires étrangères supervisait l'ensemble du processus. UKiE, UOKiK et le Ministère des Affaires étrangères purent donc s'allier pour tenter de clore le chapitre de négociation aussi rapidement que possible, et résoudre les conflits entre le Ministère des Finances et celui de l'Economie au sujet des ZES et de la restructuration des aciéries. Le Ministère de l'Economie défendit l'intervention de l'Etat en soulignant l'impact social de leur fermeture, et la nécessité de leur restructuration avant l'adhésion, pour ne pas « communautariser » le problème (Jarosz, 2001).

En **République tchèque**, le suivi des aides d'Etat fut transféré en mai 2000 du Ministère des finances vers l'UOHS, dont les moyens d'action avaient été renforcés en février 2000 avec l'adoption d'une loi conforme au droit communautaire (Gouvernement tchèque, 2000). Dans son entreprise de diffusion de l'acquis communautaire en matière de concurrence, l'UOHS publia des « notes méthodologiques » présentant les possibilités d'octroi d'aides d'Etat dans les limites définies par le droit communautaire (UOHS, 2001b). Il produisit un discours justifiant la protection de la concurrence, sa raison d'être en tant qu'institution, qui fut légitimé par la référence à un acteur externe et par l'obligation de reprise de l'acquis (Gadas, 2001).

L'UOHS prit également part aux discussions du Cabinet du Gouvernement et à la consultation inter-ministérielle qui précéda le vote de chaque projet de loi. L'Office agit en collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères, qui coordonnait la préparation à l'adhésion à l'UE et les négociations. En matière d'aides d'Etat, le rôle de ce Ministère fut crucial pour la répartition des pouvoirs entre les acteurs et la défense des prérogatives de l'UOHS, puisqu'il avertissait les Ministères sectoriels en cas d'erreur dans l'octroi d'aides (Havlík, 2001). Le Ministère des Affaires étrangères fut donc perçu par le représentant de l'UOHS comme un allié dans la diffusion du référentiel communautaire. Le soutien mutuel des deux institutions n'empêcha pas les frictions, lorsque l'UOHS sembla s'abriter derrière la Commission pour défendre des positions excessives dans le contrôle des aides (Havlík, 2001).

¹⁹ « Nos politiques économiques doivent prendre en compte le fait que le système économique polonais est encore en pleine transformation. Il faut trouver un équilibre entre le respect de la concurrence et des objectifs économiques plus larges. Il est irréaliste de chercher à mettre en œuvre un désengagement total de l'Etat dans les conditions polonaises, et les proclamations néo-libérales n'y peuvent rien », cf entretien avec Mikołaj Stasiak, UOKiK, Varsovie, 22.11.2001.

Les dispositions sur les aides d'Etat furent étendues à l'action publique en matière d'emploi et de soutien aux PME, conformément à l'approche communautaire horizontale. Si la reprise de l'acquis accompagna le renforcement de la légitimité de l'UOHS, les discours de politique publique alternatifs gagnèrent également en intensité en République tchèque, avec la définition d'une politique régionale justifiée par référence à l'UE mais pourvue d'instruments contraires à l'acquis (Jeřábek, 2001). En matière industrielle, le changement de gouvernement de 1998 se traduisit également par une politique plus ambitieuse. Le « Concept de politique industrielle » soumis en 1999 à la Commission européenne comprenait ainsi un « Plan de revitalisation de l'industrie » devant aider certaines entreprises en difficulté à trouver des investisseurs stratégiques. La Commission demanda une confirmation du rôle de l'UOHS dans la mise en œuvre de ce Programme, et l'ajout du critère de « viabilité après restructuration » dans la sélection des entreprises concernées. Elle fit un suivi similaire des incitations à l'investissement dans les régions défavorisées (Havlík, 2001).

Sur le plan des négociations d'adhésion, la République tchèque ne fit aucune demande de période transitoire en matière de concurrence, hormis la clause générale reconnaissant la transition de son économie également demandée par les autres pays post-communistes. La Commission ayant rejeté plusieurs plans gouvernementaux de restructuration du secteur de l'acier, le rôle de l'UOHS dans ce domaine fut double : il veilla à ce qu'aucune aide ne soit accordée à des fins de restructuration en 2001, et agit comme conseiller du Ministère de l'Industrie dans l'élaboration de programmes de réduction des activités (Gadas, 2001). Parce que ceux-ci conditionnaient la clôture du chapitre de négociations, l'UOHS trouva un allié dans le Ministère des Affaires étrangères, pour faire pression sur le Ministère de l'Industrie afin d'accepter les conditions posées par la Commission (Havlík, 2001).

La composante coercitive de l'isomorphisme s'accrut dans cette troisième phase de la pré-adhésion, et les réformes institutionnelles continuèrent à accompagner la reprise de l'acquis. La politique de la concurrence fut d'autre part liée à la politique régionale encouragée par l'UE. Aux solutions spécifiques de soutien aux régions sinistrées succéda un cadre plus rigide, élaboré en consultation avec la Commission européenne, à partir de 2000. La même contradiction opposa politique de la concurrence et politique industrielle, avec un alignement progressif de ses modalités sur l'acquis en matière de concurrence. Les conflits des négociations d'adhésion montrèrent cependant la force des résistances au référentiel communautaire dans ces deux pays candidats : la concurrence fut l'un des derniers chapitres clos en décembre 2002 du fait de conflits persistants au sujet des aides d'Etat.

Conclusion

Le laps de temps qui s'écoula entre la création d'Offices de protection de la concurrence et l'adoption de lois conformes à l'acquis communautaire témoigne du décalage entre changements institutionnels et changements de pratiques dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE. La reprise de l'acquis communautaire se traduisit par des modifications des cadres institutionnels au niveau interne, avec un renforcement du poids des *médiateurs*. Or si le « discours dominant » présenta la concurrence de manière positive comme un outil permettant des gains de compétitivité, il s'accompagna de « discours alternatifs » produisant des tensions croissantes entre les acteurs internes, et entre ces pays et la CEE/UE. Les médiateurs intégrèrent les éléments du référentiel communautaire à leur discours tout en

justifiant, par la situation économique ou budgétaire nationale, des aménagements à la *norme* d'interdiction des aides d'Etat.

L'extériorité des pays candidats par rapport à l'Union européenne eut un double impact sur l'isomorphisme constitutif de la diffusion du référentiel communautaire. D'une part, l'influence de la Commission fut plus réduite qu'elle ne l'est dans les pays membres, puisqu'elle passa par des acteurs aux ressources juridiques et politiques limitées. Si les gouvernements des pays candidats ne purent participer à la définition des normes communautaires, ils plaidèrent pour leur application souple sur le plan du calendrier, et pour la tolérance de mesures transitoires liées aux transformations post-communistes. Mais l'ouverture des négociations d'adhésion, qui souligna les lacunes de la reprise de l'acquis, suscita également des alliances entre différents acteurs désireux de trouver des solutions acceptables par l'Union, soit car elles correspondaient à leurs propres conceptions de politique publique, soit pour clore ces négociations.

Les changements de politique découlèrent d'alliances entre *médiateurs* de la concurrence et *forums* de coordination de la préparation à l'intégration, qui eurent un pouvoir croissant de veto par rapport aux ministères sectoriels. Ces deux types d'acteurs ont construit un discours de politique publique de transformation et de préparation simultanée à l'adhésion, qui couvrit partiellement les discours de politique publique alternatifs. Il légitima les stratégies de ces acteurs selon une logique des intérêts et fut également intégré à la définition des normes guidant leurs actions, puisque ces institutions tiraient leur raison d'être de la reprise du référentiel communautaire.

L'enjeu européen eut un poids croissant au cours de la période étudiée, à la fois comme ressource politique et comme contrainte. Mais les *normes* et les *valeurs* communautaires furent en permanence traduites selon les voies nationales de transformation structurelle. Des tensions apparurent entre les logiques de l'isomorphisme et de la construction endogène de référentiels de politique publique, qui se traduisirent par des pratiques hybrides. En outre, l'adhésion proclamée au référentiel communautaire varia selon les équipes dirigeantes, qui utilisèrent à des degrés divers l'acquis communautaire comme ressource de légitimation de leurs politiques publiques.

Ainsi, l'approche comparative permet de dépasser les visions monolithiques des Etats candidats d'Europe centrale. Malgré leur appartenance commune au bloc socialiste, la singularité de leurs voies de préparation à l'adhésion apparaît pleinement. Les variations entre les politiques menées par les différents gouvernements d'un même pays nuancent également l'idée d'une préparation linéaire de chacun d'entre eux.

Cette étude réfute ainsi le présupposé d'une équivalence entre transformation interne et pré-adhésion. L'influence de la CEE/UE sur les transformations post-communistes s'exerça à travers une politique d'élargissement conditionnelle, menant à la diffusion de l'acquis communautaire vers ces pays. Parallèlement, la préparation à l'intégration, qui provoqua un glissement des questions européennes de la politique étrangère à la politique intérieure, s'accompagna de mobilisations d'acteurs attachés à faire prévaloir leur point de vue dans la compétition politique. La construction de l'adhésion à l'Union européenne comme un enjeu de politique publique provoqua une européanisation inégale selon les pays et la phase de pré-adhésion considérée.

Ce constat de diversité rejoint les études réalisées dans les Etats membres de l'Union européenne, dont les systèmes politiques ont gardé des singularités malgré le rapprochement de leurs politiques publiques. Ces divergences soulignent la nécessité d'une normalisation méthodologique de l'analyse des dynamiques d'intégration européenne des pays d'Europe centrale. Considérer la pré-adhésion sous l'angle de la réforme des politiques publiques

nationales implique également de renoncer à l'exceptionnalisme méthodologique des études européennes comme de l'analyse du post-communisme, pour utiliser les outils de la politique comparée.

SOURCES

1. Articles et ouvrages de recherche

- Balcerowicz L. (1997), « The Interplay Between Economic and Political Transition », in Zecchini, Salvator (dir), *Lessons from the Economic Transition-Central and Eastern Europe*, Amsterdam, OCDE, Kluwer.
- Bulmer S. et Lequesne C. (2002), « New Perspectives on EU-Member States Relationships », *Questions de recherche* n°4, Paris, CERI.
- Chavance B. (1994) , *Les réformes économiques à l'Est de 1950 aux années 1990*, Paris, Nathan.
- Chavance B., Magnin E. (2000), « National Trajectories of Post-Socialist Transformation : is there a Convergence With Western Capitalism ? », in Dobry, M. (dir), *Democratic and Capitalist Transition in Eastern Europe*, Amsterdam, Kluwer : 221-233.
- Dimaggio P., Powell W. (1983), « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48 : 147-160.
- Dobry M. (2000), « Les voies incertaines de la transitologie – Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », *Revue française de science politique*, 50 (4-5) : 585-613.
- Fink-Hafner D. (dir) (1999), « EU Enlargement : a One-Sided or Mutual Adjustment ? », *Journal of European Public Policy*, 6(5) : 783-854, numéro spécial.
- Friis L., Murphy A. (1999), « The European Union and Central and Eastern Europe : Governance and Boundaries », *Journal of Common Market Studies*, 37(2) : 211-232.
- Garraud P. (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, 40 : 17-41.
- Goetz K. (dir) (2001), « Executive Governance in Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, 8(6):864-1051, numéro spécial.
- Hassenteufel P., Surel Y. (2000), « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques publiques européennes », *Politique européenne*, 1 : 8-24.
- Jobert B (1992), « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de Science politique*, 42(2) : 219-234.
- Klaus V. (1994a), *Dismantling Socialism : an Interim Report (Compendium of Texts from the years 1992-1994)*, Prague, Bureau du gouvernement, septembre 1994.
- Klaus V. (1994b), *Česká cesta* (La voie tchèque), Prague, Slon.
- Kohler-Koch B., Larat F. (2000) « La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation », *Politique européenne*, 2 : 87-106.
- Lippert B. (dir) (1998) : *Towards EU Membership - Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic*, Bonn : Europa Union Verlag.
- Magnin E. (1996), « La trajectoire tchèque de transformation économique post-socialiste : une approche par la complexité », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 27(1) : 39-80.
- March J.G., Olsen J.P. (1984) « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, 78(1) : 734-749.

Mayhew A. (1998), *Recreating Europe – the European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Muller P. (1998), *Les politiques publiques*, troisième édition, Paris, PUF.

Muller P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de Science politique*, 50(2) : 189-207.

Pierson P. (1997), « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *Jean Monnet Chair Paper RSC n°44*, Florence : European University Institute.

Pridham G. (2000), *The Dynamics of Democratization : a Comparative Approach*, Londres, Continuum.

Przeworski A., Teune H. (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley-Interscience.

Radaelli C. (2000a), « Whither Europeanization ? Concept Stretching and Substantive Change », communication au Congrès de la Political Studies Association, Londres, première version, manuscrit.

Radaelli C. (2000b), « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de Science politique*, 50(2) : 255-275.

Stark D., Bruszt L. (1998), *Postsocialist Pathways – Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Surel Y. (1998), « Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87 : 161-178.

2. Documents administratifs

Comité pour l'Intégration européenne polonais (1997), *Narodowa Strategia Integracji* (Stratégie nationale d'Intégration).

Commission européenne (1997a), *Avis sur la candidature à l'Union européenne de la Pologne*.

Commission européenne (1997b), *Avis sur la candidature à l'Union européenne de la République tchèque*.

Commission européenne (1998a), *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion*.

Conseil des Ministres polonais (2000), « Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską » (Rapport sur les coûts et les bénéfices de l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne).

Gouvernement polonais (1992), « Program działań dostosowujących gospodarkę polską i system prawny do wymagań Układu Europejskiego » (Programme d'activités d'adaptation de l'économie et du système juridique polonais aux exigences de l'Accord Européen).

Gouvernement tchèque (1998), « Hospodářské strategie vstupu do EU : konkurenceschopnost – růst – zaměstnanost – solidarita », (Stratégie économique d'adhésion à l'UE : compétitivité – croissance – emploi - solidarité).

Gouvernement tchèque (2000), « Act On State Aid of 24.02.2000 ».

UOHS (2001a), « Metodické pokyny Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže » (Instructions méthodologiques de l'Office de la Protection de la Concurrence économique).

UOHS (2001b), « Informace o UOHS » (Information sur l'UOHS).

3. Entretiens

Richard Gadas, Directeur du Département de l'Intégration européenne et des Relations internationales, Office de la Protection de la Concurrence économique, Brno, 06.11.2001.

Jiří Havlík, Directeur du Département de Coordination des Relations avec l'UE, Ministère des Affaires étrangères, Prague, 08.11.2001.

Mikołaj Jarosz, Département de Soutien aux Négociations, Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 20.11.2001.

Jan Jeřábek, Département de Conception de la Politique régionale, Ministère du Développement régional, Prague, 12.11.2001.

Petr Kubernát, Sous-Secrétaire d'Etat à l'Intégration européenne, Ministère des Affaires étrangères, Prague, 06.09.2000.

Tomasz Nowakowski, Directeur du Département de Soutien au Comité pour l'Intégration européenne, Office du Comité de l'Intégration européenne, Varsovie, 21.11.2001.

Mikołaj Stasiak, Vice-Directeur du Département des Aides d'Etat, Office de la Protection de la Concurrence et des Consommateurs, Varsovie, 22.11.2001.

Résumé

L'étude des liens entre la transformation des systèmes politiques des pays d'Europe centrale et leur préparation à l'adhésion à l'UE reste un objet marginal des études européennes comme de l'analyse du post-communisme. Cet article propose un cadre théorique permettant d'étudier la pré-adhésion comme une européanisation indirecte, en s'interrogeant sur ses mécanismes et son impact sur les systèmes politiques nationaux. Cette approche est ensuite appliquée à une étude comparative de la politique de concurrence en Pologne et en République tchèque de 1990 à 2001. Nous analysons l'institutionnalisation des relations entre l'UE et ces pays, et ses effets sur les jeux des acteurs, pour montrer comment de telles études sectorielles peuvent contribuer au débat sur les liens entre post-communisme et pré-adhésion, en replaçant ces processus dans le cadre général de l'étude du changement politique.

Auteur

Laure Neumayer
Junior Fellow, Collegium Budapest
Szentháromság utca 2
1014 Budapest
Hongrie
Email : lneumayer@colbud.hu